

Martin Snelting

Einführung der Gewerbekapitalsteuer in
Ostdeutschland – ein falscher Schritt
– ein Kommentar

Christian Dreger/Hans-Ulrich Brautzsch

Beschäftigungswirkungen einer Reduzierung
der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

Martin Snelting

Kommunale Zusammenarbeit in der
Gewerbeflächenpolitik:
Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische
Kooperationsbarrieren

Joachim Ragnitz

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf
in Ostdeutschland: Ein Überblick

Hubert Gabrisch

Reale Aufwertung: Wachstumsbremse
für mittel- und osteuropäische Länder

Kommentar

Einführung der Gewerbekapitalsteuer in Ostdeutschland – ein falscher Schritt

Obwohl für Westdeutschland seit Jahren dringend zur Abschaffung empfohlen, ist die Gewerbekapitalsteuer nun auch in Ostdeutschland eingeführt. Während sich die Finanzverwaltungen in den neuen Ländern auf die Steuererhebung vorbereiten, will sich der Bundesfinanzminister bei der Europäischen Union um eine abermalige Aussetzung bemühen. Ob ihm dieses gelingt, ist ungewiß. Damit bleibt der seit nunmehr zwei Jahren anhaltende Zustand der Rechtsunsicherheit bestehen.

Im Gemenge der unterschiedlichen finanzpolitischen Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden scheint dabei in Vergessenheit zu geraten, wie schädlich die Erhebung der Gewerbekapitalsteuer gerade für die ostdeutschen Unternehmen wäre. Die Gewerbekapitalsteuer ist eine Substanzsteuer, die unabhängig vom tatsächlichen Ertrag auf das im Betrieb eingesetzte Eigen- und Fremdkapital erhoben wird. Die hiermit verbundene Erhöhung der Kapitalkosten würde die labilen ostdeutschen Unternehmen aufgrund ihrer dünnen Eigenkapitaldecke und ihrer relativ schwachen Ertragslage besonders treffen. Hinzu kommt die Diskriminierung der Eigenfinanzierung, die durch die nur teilweise Anrechnung des Fremdkapitals entsteht. Dem Ziel, die Eigenkapitalbasis der ostdeutschen Unternehmen zu stärken, liefe dies zuwider.

Das Argument, die Gewerbekapitalsteuer werde aufgrund der hohen Freibeträge ohnehin nur von größeren Unternehmen bezahlt, relativiert die Nachteile der Steuer kaum. Bisher jedenfalls sind in Ostdeutschland gerade auch bei größeren Unternehmen Ertragsprobleme festzustellen. Nach der jüngsten DIW-Umfrage zur Ertragsentwicklung mußten 1995 mehr als 40 vH der ostdeutschen Industrieunternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten deutliche Verluste hinnehmen. Bei kleineren Unternehmen unter 50 Beschäftigten lag dieser Anteil „lediglich“ bei einem Viertel.

Ernster zu nehmen ist dagegen der Einwand, die zur Gegenfinanzierung der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer geplante Verringerung der degressiven Abschreibung sei für die Unternehmen ungünstiger als die Erhebung der Gewerbekapitalsteuer. Dieser Einwand stützt sich auf eine Rechnung des Bundesfinanzministeriums, nach der die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer (einschließlich der geplanten Entlastung bei der Gewerbeertragsteuer) in Kombination mit der AfA-Verringerung in den Jahren 1999 und 2000 in den neuen Ländern per saldo zu einem zusätzlichen Steueraufkommen von 828 Mio. DM führen würde. Hierbei werden jedoch drei Punkte außer acht gelassen: Erstens bewirken geringere Abschreibungssätze bei Unternehmen eine zeitliche Vorverlegung von Steuerzahlungen und führen damit vor allem zu Zinsverlusten und Steuerprogressionseffekten, während Steuerzahlungen aus der Gewerbekapitalsteuer in voller Höhe kostenwirksam werden. Zweitens werden die Aufkommenseffekte aus der AfA-Verringerung überschätzt, da die Rechnung vom geltenden Steuerrecht ausgehen mußte und daher die für 1999 erwartete Senkung der Grenzsteuersätze nicht berücksichtigen konnte. Drittens geht die Rechnung von der optimistischen Annahme aus, die Gewinne der ostdeutschen Unternehmen würden sich 1999 und 2000 soweit erhöhen, daß die Inanspruchnahme der degressiven AfA überhaupt lohnenswert erscheint. Bisher ist für die ostdeutschen Unternehmen in der Regel die lineare AfA attraktiver.

Zudem werden die Umverteilungseffekte im Unternehmenssektor nicht berücksichtigt. Eine Erhöhung der Kapitalkosten durch die Gewerbekapitalsteuer bei gleichzeitig geringerer Besteuerung der Gewinne durch Beibehaltung der degressiven AfA begünstigt Unternehmen mit starker Ertragslage und verschlechtert die Situation für diejenigen, die keine Gewinne erzielen.

Damit verbliebe als Argument zugunsten der Erhebung der Gewerbekapitalsteuer die Verbesserung der Finanzsituation der ostdeutschen Kommunen. Besser stünden die Gemeinden jedoch da, wenn sie statt der Gewerbekapitalsteuer die dann fällige Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen erhielten; denn es zeichnet sich ab, daß die Umsatzsteuer relativ an Gewicht gewinnen wird.

Es ist daher zu empfehlen, rückwirkend zum 1. Januar 1997 die Gewerbekapitalsteuer abzuschaffen und die degressive AfA zu verringern. Letzteres wäre verfassungsrechtlich kein Problem. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei einer Steuerrechtsänderung während des Veranlagungszeitraumes um eine „unechte“ Rückwirkung, die keinen Verstoß gegen das Prinzip der Rechtssicherheit darstellt, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit dient. Dieses erscheint hier gegeben.

Martin Snelting

Beschäftigungswirkungen einer Reduzierung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

Eine Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall führt zu einem Rückgang der Lohnnebenkosten. Die daraus resultierende Verbesserung der Wettbewerbsposition des Faktors Arbeit fördert für sich genommen einen Beschäftigungsaufbau, der den Arbeitsmarkt entlastet. Eine eingeschränkte Lohnfortzahlung führt jedoch auch zu einer Senkung der Bruttoeffektivlöhne, die – isoliert betrachtet – die Nettolohn- und -gehaltssumme vermindert. Damit sinkt das verfügbare Einkommen, so daß sich kontraktive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und auf das Beschäftigungsniveau ergeben. Die Technik der Simulation erlaubt eine Beurteilung darüber, ob die komplexen Wirkungen der gegenläufigen Effekte einer allgemeinen Kürzung der Lohnfortzahlung insgesamt tatsächlich zu einem Beschäftigungsgewinn führen. Die hier mit dem makroökonomischen Modell des IWH durchgeführten Rechnungen zeigen, daß die potentiellen Nettobeschäftigungswirkungen der jetzt gesetzlich möglichen Einschränkung der Lohnfortzahlung eher gering sind. Die Ergebnisse machen deutlich, daß ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau eine stärkere Absenkung der Arbeitskosten erforderlich macht.

Die Komponenten der Arbeitskosten: Direktentgelte und Personalzusatzkosten

Die Kosten des Faktors Arbeit werden üblicherweise in das Entgelt für geleistete Arbeit – dem Direktentgelt – und die Personalzusatzkosten aufgespalten. Die Personalzusatzkosten ergeben sich

aus gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen (z.B. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, Beiträge zur Berufsgenossenschaft, bezahlte Abwesenheit bei Urlaubs-, Krankheits- oder Feiertagen) sowie aus freiwilligen Leistungen (etwa Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung und zur Aus- und Fortbildung der Arbeitnehmer). Seit den siebziger Jahren hat sich zunehmend eine Schere zwischen den Direktentgelten und den Lohnnebenkosten herausgebildet. So lag der Anteil der Personalzusatzkosten an den gesamten Arbeitskosten im Jahr 1972 noch bei 33,6 Prozent, während er 1992 bereits 44,2 Prozent betrug. Entsprechend hat der Anteil der Direktentgelte an den Arbeitskosten abgenommen. Diese Entwicklung verteuert den Einsatz des Faktors Arbeit über die Tarifabschlüsse hinaus und verschlechtert so die Bedingungen für einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau.

Eine Begrenzung der Dynamik der Lohnnebenkosten, die die relative Wettbewerbsfähigkeit abhängiger Beschäftigung erhöht, hat daher eine hohe arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Die unlängst vom Gesetzgeber beschlossene Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist jedoch nur als Einstieg in einen erforderlichen Abbau der Personalzusatzkosten zu werten. Tatsächlich liegt der Anteil der Zahlungen bei Krankheit an den Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe bei etwa 3 Prozent. Er ist im Zeitablauf relativ stabil, so daß die Dynamik der Lohnnebenkosten hauptsächlich von anderen Komponenten, wie etwa den Beiträgen der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversi-

Tabelle 1:
Entwicklung der Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands

	1972	1975	1981	1984	1988	1992
Arbeitskosten je Beschäftigtenstunde in DM	12,64	18,09	27,49	31,65	37,57	46,75
Anteil Direktlohn in vH	66,4	62,6	57,9	56,7	56,3	55,8
Anteil Personalzusatzkosten in vH	33,6	37,4	42,1	43,3	43,7	44,2
darunter:						
Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in vH	3,1	3,1	3,1	2,6	2,7	2,9
Vergütung von Urlaubs- und Feiertagen in vH	10,6	12,8	11,4	11,4	11,5	12,0
Beiträge der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversicherung in vH	10,5	11,4	11,8	12,3	12,8	12,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 5; Berechnungen des IWH.

cherung und den tariflichen Urlaubsvereinbarungen, bestimmt wird (vgl. Tabelle 1). Die vom Gesetzgeber ermöglichte Kürzung der Lohnfortzahlung bezieht sich damit nur auf einen geringen Teil der gesamten Arbeitskosten.

Die neue gesetzliche Regelung zur Lohnfortzahlung

Mit dem Inkrafttreten des arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes zum 1. Oktober 1996 wurde auch die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall neu geregelt. Seither ist die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und bei Maßnahmen der Rehabilitation auf 80 Prozent des Arbeitseinkommens abgesenkt worden. Um einen krankheitsbedingten Entgeltausfall zu vermeiden, kann der Arbeitnehmer alternativ für je 5 Krankheitstage die Anrechnung eines Urlaubstages verlangen. Darüber hinaus besteht bei neubegründeten Arbeitsverhältnissen in den ersten 4 Wochen kein Anspruch auf Lohnfortzahlung. Es steht den Tarifparteien jedoch frei, über den gesetzlichen Mindestrahmen hinausgehende Vereinbarungen zu treffen.

Die Dauer der Lohnfortzahlung ist von der neuen Regelung nicht betroffen. Sie verpflichtet den Arbeitgeber wie bisher, für sechs Wochen eine Entgeltfortzahlung zu leisten. Nach Ablauf dieser Frist wird das Krankengeld in Höhe von 70 Prozent des Nettoarbeitsentgelts durch die Krankenkassen übernommen.

Eine Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist mit Blick auf die Regelungen in anderen Ländern der Europäischen Union durchaus vertretbar. So erhalten etwa die schwedischen Arbeitnehmer nach einem Karenztag 75 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts für die Dauer von höchstens zwei Wochen. In den Niederlanden sind die Arbeitgeber verpflichtet, die Einkommenssicherung im Krankheitsfall für ein Jahr zu übernehmen, jedoch nur in Höhe von 70 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts. Schließlich erhalten die Arbeitnehmer in Frankreich für dreißig Tage 90 Prozent des letzten Nettolohns und für weitere dreißig Tage zwei Drittel des Bruttolohns.

Innerhalb der Länder der Europäischen Union werden also verschiedene Modelle der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall angewendet, die zu einer unterschiedlichen Belastung der Arbeitskosten

und zu einer Verschiebung der relativen Wettbewerbspositionen an den Weltmärkten beitragen können. Selbst nach einer vollständigen Übernahme der gesetzlichen Neuregelung in die Manteltarifverträge würde sich Deutschland noch eher im vorderen Feld der sozialen Absicherung bei Krankheit befinden, so daß die daraus resultierende Arbeitskostenbelastung im europäischen Vergleich nach wie vor hoch wäre.

Makroökonomische Folgen einer eingeschränkten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

Bei einer Reduzierung der Lohnfortzahlung sind gesamtwirtschaftlich gegenläufige Effekte zu erwarten. Sie ergeben sich zum einen aus der Absenkung der Arbeitskosten und dem daraus resultierenden Beschäftigungsaufbau. Die Lohndrift, die sich als Spanne zwischen den Bruttoeffektiv- und Tariflöhnen ergibt, wird abgebaut. Dieser expansiven Reaktion stehen zum anderen kontraktive Wirkungen entgegen, da die inländische Konsumnachfrage geschmälert wird. Dies ist im Fall einer Absenkung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent unmittelbar einsichtig, da die individuellen Löhne entsprechend sinken. Ein Rückgang der Konsumnachfrage kann aber auch durch die Alternative der Inanspruchnahme von Urlaubstagen nicht verhindert werden. In diesem Fall bleibt das individuelle Arbeitseinkommen zwar konstant. Die Personalkosten sinken jedoch trotzdem, weil die Jahresarbeitszeit steigt, was letztlich zu einem Rückgang des Personalbedarfs und damit insgesamt zu einer geringeren Bruttolohn- und -gehaltssumme führt.

Der kontraktiven Reaktionskette steht jedoch ein expansiv verlaufender Prozeß gegenüber. Eine sinkende Lohndrift bewirkt nämlich zugleich einen Rückgang der Arbeitskosten, der Produktion und Beschäftigung stimuliert. So ist z.B. die Arbeitsnachfrage im Verarbeitenden Gewerbe direkt von den Arbeitskosten und der Bruttowertschöpfung dieser Branche abhängig, die ihrerseits von Aggregaten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bestimmt wird. Der Anstieg der Beschäftigung hat expansive Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. So wird eine wachsende Arbeitsnachfrage den Konsum beleben, während die Senkung der Arbeitskosten zusätzliche Investitionen und Exporte induzieren kann. Die gegensätzlichen Anstoßmechanismen erschweren eine eindeutige

Aussage über die Nettoeffekte, da die entsprechenden Elastizitäten nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Diese Frage kann daher nur auf der Basis von Simulationsrechnungen beantwortet werden.

Operationalisierung der Problemstellung

Der empirischen Analyse liegt das makroökonometrische Modell des IWH zugrunde, das mit ungefähr 210 Gleichungen die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland beschreibt.¹ Das Modell enthält u.a. einen Wirkungszusammenhang zwischen Tariflöhnen, Bruttoeffektivlöhnen und Arbeitskosten. Letztere wirken auf die Arbeitsnachfrage, die in der Zahl der Personen gemessen ist. Bei einer Kürzung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent schlägt sich die Dämpfung der Lohndrift in einer Rückführung der Bruttoeffektivlöhne nieder, die sich von den Arbeitskosten um die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber unterscheiden. Die Simulation basiert auf der Annahme, daß die Kürzung der Lohnfortzahlung stets zu einer Reduktion der Bruttoeffektivlöhne führt, so daß die Alternative, die in der Inanspruchnahme eines Urlaubstages für 5 Krankheitstage besteht, nicht gesondert berücksichtigt wird. Die Wirkungen dieser Alternative dürften sich jedoch nicht allzu stark von den Effekten unterscheiden, die sich bei einer Reduktion der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent einstellen. Von größerem Interesse ist vielmehr die Frage, welche Beschäftigungswirkungen bei einer vollständigen Einstellung der Lohnfortzahlung zu erwarten sind. Zwar ist dieses Szenario unter den gegenwärtigen Bedingungen in hohem Maße als unrealistisch anzusehen. Letztlich soll damit nur die Frage untersucht werden, ob eine stärkere Absenkung der Lohnnebenkosten zu einer deutlicheren Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen kann.

Die Kürzung der Lohnfortzahlung wirkt letztlich auf die Senkung der Arbeitskosten. Tatsächlich ist für die Simulation nur dieser Aspekt relevant. Streng genommen spielt es dafür keine Rolle, ob die Arbeitskostensenkung von der Reduktion

der Lohnfortzahlung oder einer direkten Senkung der Arbeitsentgelte ausgeht.

Die im Modell verwendeten Arbeitskosten basieren auf Angaben aus dem Produzierenden Gewerbe, weil das Statistische Bundesamt nur für diesen Wirtschaftszweig eine Arbeitskostenrechnung ausweist. Daher muß bei den folgenden Simulationen vorausgesetzt werden, daß die Verhältnisse im Produzierenden Gewerbe repräsentativ für die Gesamtwirtschaft sind. Die Statistik weist 1992 einen Anteil von 2,9 Prozent an den gesamten Arbeitskosten aus, der auf die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall entfällt. Dagegen liegt der Anteil der Aufwendungen für die Vergütung sonstiger arbeitsfreier Tage – wie z.B. Urlaubs- und Feiertage – bei 12 Prozent. Bei stündlichen Arbeitskosten von 46,75 DM würde eine Verringerung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent der Bruttoentgelte eine Arbeitskostenentlastung in Höhe von ungefähr 0,27 DM pro Stunde bedeuten. Eine solche Entlastung entspricht einer Senkung der Bruttoeffektivlöhne um etwa 0,8 Prozent, wenn man in Rechnung stellt, daß auch die Arbeitgeberbeiträge anteilig zurückgehen. Bei einer vollständigen Einstellung der Lohnfortzahlung gehen die stündlichen Arbeitskosten um 1,35 DM zurück, was einem Rückgang der Bruttoeffektivlöhne um 4 Prozent entspricht.

Die hier durchgeführten Simulationen gehen davon aus, daß die Krankheitsquote trotz einer gekürzten Lohnfortzahlung unverändert bleibt. Darüber hinaus ist unterstellt, daß die neue Regelung zur Lohnfortzahlung vollständig von den Tarifparteien übernommen wird. Auch wenn sich die Tarifpartner in den aktuellen Tarifaueinandersetzungen vielfach auf eine Beibehaltung der vollen Lohnfortzahlung verständigt haben, sollte nicht außer acht bleiben, daß dafür in der Regel Entlastungen bei anderen Komponenten der Arbeitskosten vereinbart wurden. Insofern stellt die Simulation der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung durchaus ein realistisches Szenario dar.

Ergebnisse der Simulation

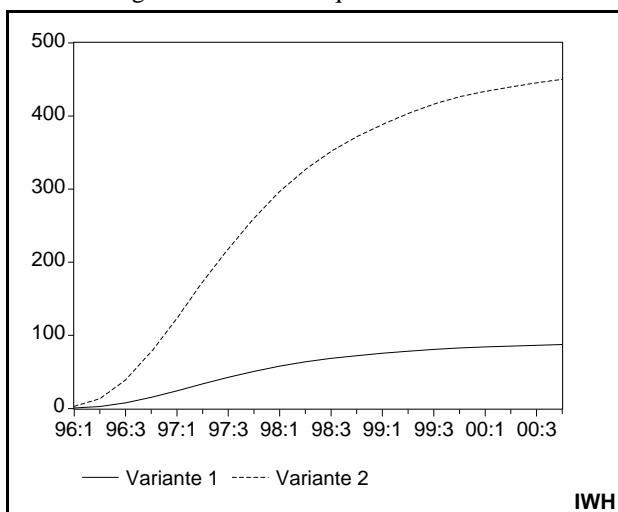
Die Simulation der erwarteten Entwicklung erstreckt sich auf den Fünfjahreszeitraum von 1996 bis 2000. Die Resultate werden saisonbereinigt und relativ zum Status quo angegeben, dem die alte Regelung der Lohnfortzahlung zugrunde liegt. Es handelt sich also nicht um eine absolute Prognose

¹ Eine Kurzbeschreibung des Modells ist bei DREGER, C.: Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1996, zu finden.

der zukünftigen Entwicklung. Der tatsächliche Verlauf der dargestellten Outputgrößen kann z.B. durch konjunkturelle Einflüsse beschleunigt oder gebremst werden. Hier interessiert jedoch nur der durch die Wahl einer Handlungsalternative erzielbare zusätzliche Effekt. Die simulierte Entwicklung der abhängig Beschäftigten, die sich bei einer Reduzierung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent ergibt (Variante 1), ist in Abbildung 1 enthalten. Darüber hinaus werden die Ergebnisse eines Alternativszenarios dargestellt, in dem die Lohnfortzahlung vollständig entfällt (Variante 2). Der Verlauf einer Auswahl weiterer Modellgrößen (Arbeitslose, Arbeitskosten, Wachstumsraten des Konsums und des Bruttoinlandsprodukts) ist in Tabelle 2 wiedergegeben.

Abbildung 1:

Kummulierte Arbeitsplatzeffekte einer Reduzierung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80 Prozent (Variante 1) und auf 0 Prozent (Variante 2) - Änderung der abhängig Beschäftigten in 1.000 Personen im Vergleich zum Status quo -



Quelle: Berechnungen des IWH.

Eine allgemeine Übernahme der neuen gesetzlichen Regelung zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in die Manteltarifverträge würde einen Zuwachs an Arbeitsplätzen nach sich ziehen. Kurzfristig wird die Entwicklung zwar von kontraktiven Nachfrageeffekten behindert, die aus der Absenkung der Bruttoeffektivlöhne resultieren. Während der Nachfrageausfall sofort wirksam wird, reagiert die Arbeitsnachfrage meist nur verzögert auf die Senkung der Arbeitskosten. Der kontraktive Prozeß wird daher erst allmählich durch den Beschäftigungsaufbau überkompensiert. Wenn die Resul-

tate dennoch einen sofortigen, quantitativ unbedeutsamen Arbeitsplatzgewinn suggerieren, ist dies in erster Linie dadurch zu erklären, daß die zu Beginn des Simulationszeitraums ausgewiesenen Wirkungen noch innerhalb der Fehlergrenzen der Modellrechnung liegen.

Tabelle 2:

Die simulierte Entwicklung einer Auswahl weiterer Modellgrößen: Abweichungen vom Status quo in Prozentpunkten

Variable	Zeitraum	Veränderung gegenüber dem Status quo in vH	
		Variante 1	Variante 2
Arbeitslose	nach 1 Jahr	-0,6	-2,9
	nach 3 Jahren	-1,4	-7,3
	nach 5 Jahren	-1,4	-7,5
Arbeitskosten	nach 1 Jahr	-0,7	-3,7
	nach 3 Jahren	-0,8	-3,8
	nach 5 Jahren	-0,8	-3,8
Wachstumsrate des privaten Verbrauchs	nach 1 Jahr	-0,4	-1,7
	nach 3 Jahren	0,1	0,6
	nach 5 Jahren	0,1	0,6
Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts	nach 1 Jahr	-0,1	-0,8
	nach 3 Jahren	0,1	0,4
	nach 5 Jahren	0,0	0,2

Quelle: Berechnungen des IWH.

Mittel- und langfristig ist der erzielbare Zuwachs an Arbeitsplätzen bei der gegenwärtigen gesetzlichen Neuregelung der Lohnfortzahlung recht bescheiden. Gemessen am derzeitigen Beschäftigtenstand würde die Nachfrage nach Arbeit nur um etwa 0,25 Prozent ausgedehnt, so daß die Elastizität einer Senkung der Arbeitskosten in bezug auf die Beschäftigung nach Ablauf aller Anpassungsvorgänge etwa 0,3 beträgt. Auch wenn die neue gesetzliche Regelung damit nur zu einer marginalen Reduktion der Arbeitskosten führt, ist dies weniger der Untauglichkeit des Instruments als vielmehr dem schwachen Eingangsimpuls zuzuschreiben. Wenn die Lohnfortzahlung vollständig entfallen würde, ist langfristig ein nennenswerter Beschäftigungsgewinn von etwa 450.000 Arbeitsplätzen zu erwarten, so daß mit zunehmender Kostenentlastung ein überproportionaler Anstieg der Beschäftigung erfolgen würde.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Die gegenwärtige Regelung einer Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall stellt allenfalls eine flankierende Maßnahme dar, um die Arbeits-

kosten im Interesse einer höheren Beschäftigung zu senken. Selbst wenn die neue Regelung in sämtliche Manteltarifverträge eingebettet würde, sind lediglich geringfügige Effekte am Arbeitsmarkt zu erwarten. Die gesetzlich ermöglichte Absenkung der Lohnfortzahlung kann deshalb nur ein erster Schritt zur Verringerung der Arbeitskosten sein. Ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau erfordert eine stärkere Reduktion der Arbeitskosten. Maßnahmen zu deren Rückführung müssen nicht zwangsläufig bei der Lohnfortzahlung ansetzen,

zumal andere Komponenten der Lohnnebenkosten quantitativ wesentlich stärker ins Gewicht fallen. Dies betrifft insbesondere die Beiträge der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie die Aufwendungen, die aus der Erhöhung der Urlaubstage resultieren. Diese haben seit den siebziger Jahren ursächlich die Verteuerung des Faktors Arbeit bewirkt.

Christian Dreger (cdr@iwh.uni-halle.de)
Hans-Ulrich Brautzsch (bra@iwh.uni-halle.de)

Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren

Von Kommunen gemeinsam erschlossene und betriebene Industrie- und Gewerbegebiete gelten als Hoffnungsträger der regionalen Entwicklungspolitik. Durch sie sollen regionale Ressourcen effizienter eingesetzt und damit zusätzliche Entwicklungspotentiale aktiviert werden. Interessant erscheint dieses Instrument vor allem für die neuen Länder, die als wirtschaftlich rückständige Regionen besonders auf einen effizienten Einsatz regionaler Ressourcen angewiesen sind. Mehr Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik kann hier insbesondere nicht effiziente Ergebnisse kommunaler Standortkonkurrenz kompensieren. Allerdings entstehen durch Rahmenbedingungen des kommunalen Steuer- und Transfersystems Kooperationsbarrieren, die vor allem im Stadt-Umland-Bereich das Zustandekommen einer an sich sinnvollen Zusammenarbeit verhindern können: Erstens kann sich ein Verlust kommunaler Einnahmeautonomie ergeben, wenn ein gemeinsam betriebenes Gewerbegebiet die Harmonisierung der Realsteuerhebesätze notwendig macht; zweitens kann interkommunale Zusammenarbeit zu einem unverhältnismäßig hohen Rückgang von Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich führen, wenn die Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit im Finanzausgleichsgesetz nicht berücksichtigt ist. Es ist daher empfehlenswert, die gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechend zu ändern.

In der regionalen Entwicklungspolitik wird zunehmend auf die Kooperation von für die Regional-

entwicklung relevanten Akteuren gesetzt. Auf diese Weise sollen Wachstumsimpulse für eine Region nicht nur von außen – etwa durch Subventionen – entstehen, sondern auch durch den effizienten Einsatz regionaler Ressourcen ausgelöst werden.²

Neben Regionalen Entwicklungskonzepten und „Public-Private-Partnerships“ in der Wirtschaftsförderung liegt hier vor allem interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik im Trend.³ Von dieser verspricht man sich die Beendigung ineffizienter „Bürgermeisterkonkurrenz“ im kommunalen Standortwettbewerb, eine bessere Ausnutzung intraregional gestreuter Finanz- und Verwaltungskraft sowie eine Minderung von Stadt-Umland-Problemen in regionalen Verdichtungsräumen.⁴

Was kann dieses Instrument für Ostdeutschland leisten, und inwieweit besteht politischer Hand-

² Vgl. HEIMPOLD, G.; JUNKERNHEINRICH, M.: Regionalisierung der Regionalpolitik – ein instrumenteller Hoffnungsträger?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 2/1995, S. 7-12.

³ Für einen Überblick über die verschiedenen Kooperationsformen vgl. KRIEGER, F.: Interkommunale Kooperation – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete. ILS-Schriften 84. Dortmund 1994.

⁴ Vgl. INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.): Interkommunale Gewerbegebiete (Neue Wege der regionalisierten Strukturpolitik). ILS-Schriften 74. Dortmund 1994, sowie ERTEL, R. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten. NIW-Vortragsreihe 11, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover 1996.

lungsbedarf, um die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern?

Gewerbeflächenpolitik im standortpolitischen Dilemma

Ausweisung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen stellen das wichtigste Instrument im kommunalen Standortwettbewerb dar. Das Ergebnis der kommunalen Standortkonkurrenz mittels Gewerbeflächenpolitik ist jedoch nicht notwendigerweise effizient. Ursache hierfür ist ein mögliches standortpolitisches Dilemma: Um neue Unternehmen in einer Gemeinde anzusiedeln, ist es notwendig, einen erschlossenen Flächenvorrat bereitzuhalten, da Unternehmen in ihre Standortentscheidungen nur weitgehend verfügbare Flächen einbeziehen. Um sich zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten nicht zu verbauen, kann es für Kommunen rational sein, auch dann Flächen auszuweisen und zu erschließen, wenn der potentielle Flächenbedarf bereits durch das Angebot von Nachbargemeinden gedeckt ist. Die Folge wäre ein Flächenüberangebot und ein daraus resultierender Subventionswettlauf, welcher vor allem in der Bodenpreispolitik seinen Ausdruck fände.⁵

Die aktuelle Gewerbeflächensituation in Ostdeutschland weist auf die Existenz solcher Dilemmasituationen hin.⁶ Die bisherige Gewerbeflächenpolitik der ostdeutschen Kommunen hat – vor allem im ländlichen Raum – zu einem hohen Flächenüberangebot geführt. Die erschlossenen Flächen waren 1995 durchschnittlich mit 57,6 vH ausgelastet. In ländlichen Regionen liegen die Belegungsquoten dabei häufig unter 40 vH.⁷ Lediglich Großstädte in Wachstumsregionen können aufgrund von Flächenengpässen nicht alle nachgefragten Funktionen bedienen.⁸

Durch das Überangebot erschlossener Flächen werden – aufgrund zu hoher Flächenbevorratung und durch den Unterhalt „beleuchteter Äcker“ – unnötig Mittel gebunden, die für die Bereitstellung anderer kommunaler Dienstleistungen nicht mehr zur Verfügung stehen.⁹ Gleichzeitig können Großstädte aufgrund von Flächenengpässen bestehende Entwicklungspotentiale nicht vollständig nutzen, was zu einer Beschleunigung von Suburbanisierungsprozessen führt.

Dies ist auch vor dem Hintergrund der hohen Finanzhilfen für die Gewerbeflächenerschließung unbefriedigend. Die Gewerbeflächenförderung macht den relativ bedeutendsten Ausgabenteil der Infrastrukturförderung durch die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aus (vgl. Tabelle 1). Aufgrund der derzeitigen Situation muß hier von einem nicht optimalen Einsatz der Fördermittel ausgegangen werden.¹⁰

Potentielle Kooperationsvorteile

In Anbetracht des aktuellen Flächenüberangebotes bei gleichzeitigen Flächenengpässen in wachstumsstarken Großstädten ließe mehr zwischenkommendliche Zusammenarbeit folgende Vorteile erwarten:

- Erstens können durch den gemeinsamen Unterhalt bestehender Flächen – analog zu traditionellen Kooperationsformen etwa in der Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung – positive Skalenerträge erzielt werden. Dies ist insbesondere aufgrund der geringen Verwaltungs- und Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen von Bedeutung.¹¹

⁵ Vgl. OECHSSLER, J.: The city vs. firm subsidy game, in: Regional Science and Urban Economics Vol. 24, 1994, S. 391-407.

⁶ Vgl. ICKS, A.: Kommunale Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Gewerbeflächenmarktes. Schriften zur Mittelstandsforschung 59 NF. Stuttgart 1994, S. 13-15 und 103-115, sowie KÜHN, G.; FLOETING, H.: Kommunale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 13. Berlin 1995, Kap. 6.1.

⁷ Belegungsquoten nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft.

⁸ Vgl. ICKS, A., a.a.O., S. 103f. – KÜHN, G.; FLOETING, H., a.a.O., Kap. 6.1. – CROW, K.; JUNKERNHEINRICH,

M.; MICOSATT, G.; SKOPP, R.: Strukturanalyse der Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt. Halle 1997 (im Druck), Kap. 2.1.2. – INSTITUT FÜR STRUKTURPOLITIK UND WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG (isw): Flächenpotentiale und Verfügbarkeit im Bundesland Sachsen-Anhalt, Halle 1995.

⁹ Viele Kommunen sind aufgrund der hohen Mittelbindung durch nicht ausgelastete Gewerbeflächen bereits in die Überschuldung geraten. Vgl. LANDESRECHNUNGSHOF SACHSEN-ANHALT, 5. Jahresbericht 1996, Teil 1, S. 120-130.

¹⁰ Vgl. LANDESRECHNUNGSHOF SACHSEN-ANHALT, a.a.O., S. 122 f.

¹¹ Die durchschnittliche Einwohnerzahl in Ostdeutschland liegt mit 2.320 Personen je Gemeinde – trotz der Gebietsreform von 1993 – deutlich unter jener der alten Bundesländer, wo die durchschnittliche Gemeinde 7.940 Einwohner zählt. Annähernd die Hälfte aller Kommunen in den neuen

Tabelle 1:

Erschließung von Gewerbeflächen mit GA-Förderung 1990 bis 1995

Bundesland	Ausgaben für die Flächenerschließung in 1.000 DM	Darunter: Bewilligte GA-Mittel in 1.000 DM	Anteil GA-Mittel an Gesamtausgaben in vH	Anzahl der Förderfälle	<i>Nachrichtlich:</i> Anteil Gewerbeflächen-Förderung an GA-Förderung für Infrastruktur in vH
Schleswig-Holstein	189.782	106.461	56,1	64	33,5
Niedersachsen	460.581	205.555	44,6	277	56,6
Bremen	87.352	68.200	78,1	20	57,1
Nordrhein-Westfalen	990.611	534.469	54,0	87	45,5
Hessen	51.565	29.691	57,6	36	56,1
Rheinland-Pfalz	124.150	42.827	34,5	46	81,3
Freistaat Bayern	162.657	67.071	41,2	98	37,6
Saarland	71.732	50.564	70,5	20	84,5
Berlin	1.057.677	946.720	89,5	25	47,1
Brandenburg	2.600.598	1.834.592	70,5	168	57,0
Mecklenburg-Vorpommern	1.530.760	915.931	59,8	198	32,5
Freistaat Sachsen	3.724.792	2.317.893	62,2	437	31,6
Sachsen-Anhalt	1.585.506	961.229	60,6	243	45,3
Freistaat Thüringen	2.098.809	1.239.793	59,1	310	72,2
Alte Länder	2.138.430	1.104.838	51,7	648	47,6
Neue Länder (einschließlich Berlin)	12.598.142	8.216.158	65,2	1.381	42,7
BR Deutschland	14.736.572	9.320.996	63,3	2.029	43,3

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft 1996, Berechnungen des IWH.

- Zweitens kann Kooperation in regionalen Verdichtungsräumen helfen, aus Suburbanisierungsprozessen entstehende Stadt-Umland-Probleme zu verringern.¹² So können Kernstädte durch die Beteiligung an Flächen im Umlandbereich fiskalisch von Suburbanisierungsprozessen pro-

fitieren. Umlandgemeinden auf der anderen Seite können durch ein Zusammengehen mit Kernstädten zusätzliche Ressourcen zur Flächenerschließung aktivieren.

- Drittens können Kommunen durch „Kartellbildung“ ein Flächenüberangebot und nachfolgende Subventionswettläufe durch eine ruinöse Bodenpreispolitik verhindern. Dies gilt auch in Anbetracht bereits bestehender Überkapazitäten: Interkommunale Zusammenarbeit kann hier zu einer Besserstellung einer Gruppe von Kommunen führen, wenn die am Markt angebotenen Flächen beschränkt werden – etwa indem Gemeinden erschlossene Flächen für andere Zwecke verwenden und sich dafür an Kosten und Erträgen von Gewerbeflächen in Nachbargemeinden beteiligen. Ein Subventionswettlauf läßt sich so allerdings nur vermeiden,

Bundesländern hat weniger als 500 Einwohner (alte Bundesländer: 18,6 vH). Entsprechend gering ist die Finanzkraft je Gemeinde. In Sachsen-Anhalt bspw. konnten 1994 50 vH aller Kommunen lediglich ein Brutto-Steueraufkommen von nicht mehr 227.496 DM pro Kommune (Durchschnitt: 693.828 DM) vereinnahmen. In Sachsen liegt bei einer etwas günstigeren Größenstruktur das Brutto-Steueraufkommen der unteren 50 vH 1994/95 bei nicht mehr als 817.315 DM (Durchschnitt: 1,68 Mio.).

¹² Vgl. MENSING, K.; ROHR, G. v.: Revitalisierung der Innenstädte durch interkommunale Kooperation, in: DSSW-Schriften 13. Bonn 1996, und FRANZ, P.; JUNKERHEINRICH, M.; LAMMERS, K. u.a.: Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen. Berlin 1996, S. 121-124.

wenn die ansiedlungswilligen Unternehmen interregional immobil und damit auf die Region als Standort angewiesen sind.

Volkswirtschaftlich wäre eine solche Kartellbildung keineswegs negativ zu beurteilen. Subventionen in der Ansiedlungskonkurrenz sind allocationspolitisch nur dann unbedenklich, wenn die konkurrierenden Gebiete optimal abgegrenzt sind.¹³ Dieses ist der Fall, wenn Ansiedlungssubventionen nicht mit externen Effekten verbunden sind. Die Subventionen können dann als Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut „wirtschaftliche Entwicklung“ interpretiert werden. Von einer optimalen Gebietsabgrenzung kann jedoch in Ostdeutschland nicht ausgegangen werden. Insbesondere der ungünstige Gebietszuschnitt im Stadt-Umland-Bereich und die Vielzahl von Kleinstkommunen lassen externe Effekte in der Ansiedlungskonkurrenz vermuten. Kommunale Zusammenarbeit ließe sich daher gleichsam als Vorstufe einer effizienzorientierten Gebietsreform verstehen.¹⁴

Kooperationsanreize sind entscheidend

Trotz guter Argumente für gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete ist die Zahl von Kooperationsprojekten nach wie vor gering.¹⁵ Der größte Teil dieser Projekte befindet sich zudem noch im Aufbau. Vor diesem Hintergrund wird – insbesondere von Befürwortern einer regionalisierten Wirtschaftspolitik – die Forderung nach einer besonderen Förderung gemeinsamer Industrie- und Gewerbegebiete erhoben.¹⁶

¹³ Vgl. OATES, W. E.; SCHWAB, R. M.: Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency enhancing or Distortion inducing?, in: Journal of Public Economics, Vol. 35, 1988, S. 333-354.

¹⁴ Tatsächlich kann die Zusammenarbeit sogar zu einem Sinken der Bodenpreise führen. Durch das Überangebot kommunaler Flächen verringert sich das Angebot an gleichwertigen Grundstücken auf dem freien Markt. Hierdurch bilden sich gesplante Bodenmärkte heraus, mit überhöhten Grundstückspreisen bei privaten Veräußerungen und zu niedrigen Preisen im staatlich beeinflussten Markt. Vgl. ICKS, A., a.a.O., S. 15.

¹⁵ Krieger zählte 1994 lediglich 9 Kooperationsprojekte in den neuen Ländern. Vgl. KRIEGER, F., a.a.O., S. 21. Nach einer jüngeren, noch nicht veröffentlichten Umfrage der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen hat sich die Zahl knapp verdreifacht.

¹⁶ Vgl. bspw. BAEDEKER, H. J.: Strukturimpulse durch regionale Zusammenarbeit, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Aus der geringen Zahl von Kooperationsprojekten läßt sich per se jedoch noch kein politischer Handlungsbedarf ableiten. Wenn potentielle Verhandlungspartner sich durch Zusammenarbeit besserstellen können, besteht grundsätzlich immer ein Anreiz, eine Vereinbarung zum gegenseitigem Vorteil zu treffen. Daher kann die geringe Zahl von Kooperationen ebenso gut als Ausdruck eines ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Zusammenarbeit gelten.

Politischer Handlungsbedarf besteht allerdings dann, wenn gesetzliche Rahmenbedingungen negative Anreize auf die zwischengemeindliche Zusammenarbeit ausüben. Hierdurch können sich die Kooperationskosten erhöhen (oder die Nutzen verringern), so daß an sich sinnvolle Kooperationsprojekte nicht zustande kommen.

Dies ist im Zusammenhang mit gemeinsamen Gewerbegebieten durch die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems der Fall. Zum einen kann interkommunale Zusammenarbeit zu einem Verlust kommunaler Einnahmeautonomie führen, zum anderen werden Kooperationsprojekte – unter bestimmten Bedingungen – durch die länderspezifische Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs behindert.

Autonomieverlust durch Steuerharmonisierung

Ein Verlust fiskalischer Autonomie ergibt sich im Zusammenhang mit gemeinsamen Industrie- und Gewerbegebieten immer dann, wenn diese sich über die Gemarkung verschiedener Kommunen erstrecken. Ein Kooperationsprojekt verlangt in diesem Fall die Harmonisierung der Realsteuerhebesätze, andernfalls müßten in einem gemeinsamen Gewerbegebiet unterschiedliche Hebesätze angewendet werden.

Angesichts der ohnehin geringen kommunalen Einnahmeautonomie stellt eine erforderliche Steuerharmonisierung ein starkes Kooperationshemmnis dar. Besonders prekär ist der Autonomieverlust im Zusammenhang mit Stadt-Umland-Kooperationen. Während bei gleichartigen Kommunen die Hebesätze normalerweise nicht allzusehr differieren, besteht zwischen Stadt und Umland in der Re-

(Hrsg.), a.a.O., S. 11. – ISW, a.a.O., S. 127 und EICHNER, V.: Das „Management von Figuren“ im Bereich regionaler Wirtschafts- und Technikförderung, in: Lange, E. (Hrsg.): Der Wandel der Wirtschaft. Berlin 1994, S. 368 f.

gel ein erhebliches Hebesatzgefälle. Läßt sich eine Umlandgemeinde auf die Betreibung eines gemeinsamen Gewerbegebietes ein, wird eine Harmonisierung wohl nur auf dem Hebesatzniveau der Stadt stattfinden können; denn eine Großstadt wird ihre Hebesätze kaum auf das Umlandniveau senken, um ein zusätzliches Gewerbegebiet zu erschließen. Der Umlandgemeinde ginge so ein wichtiger Vorteil im Wettbewerb mit der Stadt verloren.

Das Problem ließe sich jedoch lösen, indem den Kommunen das Recht eingeräumt würde, in einem gemeinsamen Gewerbegebiet einen anderen Hebesatz anzuwenden als im übrigen Gemeindegebiet. Steuersystematisch ließe sich dieses damit begründen, daß das gemeinsame Gewerbegebiet von einer „funktionalen Föderation“ betrieben wird, der als Zusammenschluß von Gebietskörperschaften eine eigene Qualität zukommt.

Negative Anreizeffekte des Kommunalen Finanzausgleichs

Neben einem Verlust fiskalischer Autonomie können die Auswirkungen einer Kooperation auf den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) ein Kooperationshemmnis darstellen. Im KFA werden ungebundene Transfers (Schlüsselzuweisungen) in Abhängigkeit von der Differenz zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf verteilt. In einigen Ländern wird hierbei interkommunale Zusammenarbeit nicht berücksichtigt.¹⁷ Hierdurch wird für eine Kommune, die aufgrund einer Kooperationsvereinbarung verpflichtet ist, einen Teil des in einem gemeinsamen Gewerbegebiet erzielten Steueraufkommens an die Kooperationspartner abzutreten, eine überhöhte Steuerkraft angezeigt, da ihr das gesamte auf ihrem Gebiet vereinnahmte Steueraufkommen zugerechnet wird. In der Folge werden Schlüsselzuweisungen aus dem KFA unverhältnismäßig stark reduziert.¹⁸

Auch dieses Problem ist insbesondere für Stadt-Umland-Kooperationen relevant, da hier der Unterschied zwischen dem in einer Umlandgemeinde vereinnahmten und tatsächlich verbleibendem

Steueraufkommen in der Regel besonders groß sein dürfte.

Tabelle 2 zeigt zur Verdeutlichung das Ergebnis einer Beispielrechnung für eine Stadt-Umland-Kooperation zwischen der Stadt Halle (290.051 EW, 134 qkm Fläche) und der Saalkreisgemeinde Queis (793 EW, 14 qkm Fläche).¹⁹

Von beiden Kommunen wird seit 1993 ein Industriegebiet gemeinsam entwickelt, wobei zunächst 40 ha Industriefläche auf der Gemarkung Queis erschlossen werden. Die Erschließungskosten und das Steueraufkommen werden laut Kooperationsvertrag im Verhältnis 72 vH (Halle) und 28 vH (Queis) aufgeteilt. Die Gemeinde Queis muß also 72vH des auf ihrem Gebiet vereinnahmten Steueraufkommens an die Stadt Halle abführen, sofern es aus dem gemeinsamen Industriegebiet stammt.

Tabelle 2:
Effekte einer Stadt-Umland-Kooperation im KFA

	Halle	Queis
Fläche qkm	134	14
Einwohner	290.051	793
Status quo ^a		
Grundsteuer B in DM	21.790.092	100.989
Gewerbesteuer in DM	67.648.408	0
Schlüsselzuweisungen in DM	416.014.534	515.810
Zusätzliches Steueraufkommen, Aufteilung 72:28		
Insgesamt in DM	877.605	341.290
Grundsteuer B in DM	311.469	121.126
Gewerbesteuer in DM	566.136	220.164
Aufteilung des Steueraufkommens wird nicht im KFA berücksichtigt ^b		
+/- Schlüsselzuweisungen in DM	0	-515.810
Fiskalischer Gewinn/Verlust in DM	877.605	- 174.520
Aufteilung des Steueraufkommens wird im KFA berücksichtigt ^c		
+/- Schlüsselzuweisungen in DM	-293.157	-208.935
Fiskalischer Gewinn/Verlust in DM	584.448	132.355

¹⁷ Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁸ Vgl. auch UNKRÜER, M.: Verteilung des Gewerbesteuer-aufkommens bei interkommunaler Zusammenarbeit unter Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs. Unveröffentlichte Stellungnahme der Bezirksregierung Arnsberg, 1993.

¹⁹ Die Rechnung wurde mit Hilfe einer vom Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellten Datei durchgeführt, die den Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 1996 abbildet.

^a Der Status quo bezieht sich auf das für den Finanzausgleich 1996 relevante Jahr 1994. Das angenommene zusätzliche Steueraufkommen wird erst mit einer Verzögerung von zwei Jahren Finanzausgleichswirksam. – ^b Queis wird das gesamte Steueraufkommen von 1.218.895 DM zugerechnet. – ^c Zurechnung des Steueraufkommens gemäß vereinbarter Aufteilung.
Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis des KFA 1996 des Landes Sachsen-Anhalt.

Für die Beispielrechnung wurde angenommen, daß das Steueraufkommen der Gewerbesteuer und Grundsteuer B, welches auf der neuen Gewerbefläche pro ha vereinnahmt werden wird, dem durchschnittlichen Steueraufkommen pro ha ausgestatteter Gewerbefläche im Saalkreis entspricht. Weiter wurde unterstellt, daß sich aufgrund der zusätzlichen Industriefläche das Steueraufkommen der Nachbargemeinden nicht verringert, durch die Kooperation also ein Entwicklungsengpaß beseitigt wird.

Unter diesen Annahmen würde – bei voller Auslastung der Gewerbefläche – nach dem Berechnungsmodus des KFA in Sachsen-Anhalt die Umlandgemeinde ihre gesamten Schlüsselzuweisungen in Höhe von 515.810 DM verlieren. Saldiert man den Verlust an Schlüsselzuweisungen mit dem zusätzlichen Steueraufkommen, ergibt sich ein fiskalisches Defizit von 174.520 DM (pro Kopf 220 DM) bei der Umlandgemeinde.²⁰ Dieses Ergebnis bedeutet nicht, daß die Kooperation für die Umlandgemeinde – z.B. wegen mittelbarer Effekte – nicht trotzdem lohnenswert sein kann. Es zeigt jedoch, daß durch die Ausgestaltung des KFA unnötige Kooperationsbarrieren bestehen.

Würde dagegen die Aufteilung des Steueraufkommens vorab im Finanzausgleich berücksichtigt, ergäbe sich ein fiskalischer Gewinn von 132.355 DM für die Umlandgemeinde und von 584.448 DM für die Stadt. Der gesamte fiskalische Kooperationsgewinn läge mit rund 716.803 DM oberhalb desjenigen, der sich bei Nicht-Berücksichtigung im KFA ergibt.²¹ Es ist daher für die Kommunen nicht möglich, die Finanzausgleichsverluste durch interne Seitenzahlungen zu korrigieren – zumal dies einen von der Kostenaufteilung

abweichenden Aufteilungsmodus für die Erträge notwendig machen würde.²²

Ursache für diese Differenz ist, daß die Kooperationsnutzen bei Nicht-Berücksichtigung im KFA nicht internalisiert sind. Auf diese Weise profitieren auch andere Kommunen von der zu hoch ausgewiesenen Steuerkraft der Umlandgemeinde. Dieses Ergebnis gilt allerdings nur, wenn die Umlandgemeinde im Status quo nicht so reich gewesen ist, daß sie aufgrund ihrer hohen Steuerkraft oder ihres niedrigen Finanzbedarfs keine Schlüsselzuweisungen erhielt.²³

Der Kommunale Finanzausgleich stellt damit ein institutionelles Kooperationshemmnis dar, wenn die Kommune, auf deren Gebiet das Gewerbegebiet liegt, im Status quo Schlüsselzuweisungen erhält und die Aufteilung des Steueraufkommens durch das Finanzausgleichsgesetz nicht berücksichtigt wird. Den Ländern, die interkommunale Zusammenarbeit im Finanzausgleich bisher nicht beachten, wird daher an dieser Stelle empfohlen, entsprechende Klauseln in die Gesetze zum Kommunalen Finanzausgleich einzuführen.

Sind durch gesetzliche Rahmenbedingungen entstehende Kooperationsbarrieren beseitigt, kann die Entscheidung Kooperation „Ja“ oder „Nein“ den Kommunen selbst überlassen bleiben. Weiterer Handlungsbedarf – etwa in Form spezieller Förderung von Kooperationsprojekten – ließe sich allenfalls dann begründen, wenn in der Praxis vor allem nicht-fiskalische Kooperationsbarrieren, wie persönliche Antipathien oder historisch gewachsene Eifersüchteleien, eine Rolle spielen. In diesem Fall jedoch wird das Instrument „Interkommunale Zusammenarbeit“ langfristig weitere Gebietsreformen nicht ersetzen können.

²⁰ Die Schlüsselzuweisungen für die Stadt werden nicht beeinflusst, da in Sachsen-Anhalt für kreisfreien und kreisangehörigen Raum vorab unterschiedliche Schlüsselmassen definiert werden.

²¹ Trotz der hier recht geringen Differenz von rund 14.000 DM zeigen Alternativrechnungen, daß der Unterschied bei anderen Ausgangsdaten erheblich größer werden kann.

²² Die Beispielrechnung macht nebenbei deutlich, wie stark die Nivellierungseffekte des Kommunalen Finanzausgleichs sind. Im hier betrachteten Bundesland Sachsen-Anhalt wird 59 vH des zusätzlichen Steueraufkommens durch einen Rückgang an Schlüsselzuweisungen aufgezehrt. In anderen Bundesländern sind die Nivellierungstendenzen aufgrund höherer Ausgleichssätze zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf z.T. noch höher.

²³ Allerdings dürfte der Fall unwahrscheinlich sein, daß eine reiche, abundante Umlandkommune mit der Stadt in der Gewerbeflächenpolitik kooperiert. Abundante Kommunen haben im Verhältnis zu anderen Gemeinden gut ausgestattete Gewerbeflächen und verfügen so über genügend Finanzkraft für eine autonome Gewerbeflächenpolitik.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf in Ostdeutschland: Ein Überblick

Der Aufbau einer modernen Wirtschaft in Ostdeutschland ist in den vergangenen sechs Jahren gut vorangekommen. Die nunmehr nachlassende Wachstumsdynamik hat aber deutlich gemacht, daß von einem stabilen, auf baldige Angleichung der Einkommen an westdeutsche Verhältnisse gerichteten Entwicklungsprozeß in den neuen Ländern noch nicht die Rede sein kann. Zwar stellt die für dieses Jahr zu erwartende Wachstumsabschwächung zu einem guten Teil die Korrektur von strukturellen Verwerfungen dar, die sich im Zuge der kräftigen Bautätigkeit der letzten Jahre herausgebildet haben; es reflektieren sich darin aber auch die fortdauernden Schwierigkeiten einer großen Zahl von Unternehmen, sich auf den Märkten zu etablieren. Um die daraus resultierende Labilität in der ostdeutschen Wirtschaft zu überwinden und dem Aufbauprozess in Ostdeutschland neuen Schwung zu verleihen, bedarf es fortgesetzter Anstrengungen aller Beteiligten.

Die Probleme, mit denen der Aufbauprozess in den neuen Ländern konfrontiert ist, sind hinlänglich bekannt.²⁴ Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene haben sich in der Vergangenheit Strukturen herausgebildet, die die Herausbildung eines endogenen Wachstumsprozesses erschweren: Hierzu zählen die Abhängigkeit von der transfergestützten Binnennachfrage, die geringe Industriedichte und der vergleichsweise niedrige Anteil humankapitalintensiver Zweige innerhalb der Industrie, sowie schließlich die kleinbetriebliche Unternehmensstruktur. Auf betrieblicher Ebene wiederum stellt die unbefriedigende Gewinnsituation vieler ostdeutscher Unternehmen das entscheidende Wachstumshemmnis dar. Ein wichtiger Grund hierfür sind erhebliche Schwierigkeiten, bestehende Marktzutrittsschranken auf westlichen Märkten zu überwinden und damit zu einer besseren Kapazitätsauslastung zu gelangen; ein anderer Grund ist aber auch eine im Ganzen noch immer als vergleichsweise arbeitsintensiv zu kennzeichnende Produktionsweise, die eine geringe Produktivität

des einzelnen Beschäftigten impliziert. Bei den gegebenen Lohnsätzen hat dies zur Folge, daß Gewinne ausbleiben, somit die für Investitionen und die Erschließung neuer Märkte notwendigen Finanzierungsmittel fehlen: Derzeit springt hier noch der Staat mit seinem Förderinstrumentarium ein.

Notwendig ist zweierlei: Zum einen muß es den zumeist noch jungen Unternehmen erleichtert werden, am Markt bestehen zu können. Hierzu bedarf es vor allem der Verbesserung der lokalen Standortbedingungen und lohnpolitischer Zurückhaltung; unterstützend ist auch weiterhin die staatliche Förderpolitik gefordert. Zum anderen bedarf es weiterer Anstrengungen zur Erweiterung des Unternehmensbestandes durch Neuansiedlungen und Existenzgründungen. Hierzu ist vor allem die großräumige Infrastruktur weiter auszubauen; für geraume Zeit werden Standortdefizite aber auch noch durch förderpolitische Anreize kompensiert werden müssen.

1. Standortpolitik

Auch wenn beim Auf- und Ausbau der Infrastruktur erhebliche Fortschritte erzielt wurden: Im Ganzen weist Ostdeutschland noch immer Standortnachteile insbesondere für überregional orientierte Investoren auf. Vor allem die Erweiterung des großräumigen Verkehrsnetzes bedarf deshalb forcierter Anstrengungen. Unzureichend vorangekommen ist aber bisher auch die Modernisierung der kleinräumigen Infrastruktur, insbesondere der kommunalen Verkehrswege. Angesichts rückläufiger Ausgaben für Sachinvestitionen in den Haushalten der Kommunen droht sich der mangelhafte Ausbauzustand hier sogar noch zu verfestigen.

Um Abhilfe zu schaffen, ist deshalb eine veränderte Prioritätensetzung in den öffentlichen Haushalten notwendig: Vorrang sollte der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur erhalten; konsumtive Leistungen und der Ausbau der konsumnahen Infrastruktur – so wünschenswert dies erscheinen mag – sollten zurückgestellt werden, wo immer sich Spielräume hierfür auftun. Hier sind gerade auch die Kommunen in der Pflicht. Um die Finanzierung kommunaler Infrastrukturinvestitionen sicherzustellen, wäre zum Beispiel die Gewährung

²⁴ Vgl. POHL, R.: Stand und Perspektiven der Wirtschaft in den neuen Bundesländern, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1996.

zweckgebundener Investitionszuweisungen durch die Länder in Erwägung zu ziehen.

Es geht freilich nicht allein um den weiteren Ausbau der Infrastruktur: Der Verbesserung der Standortqualität dient auch eine investorenfreundlichere Ausgestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen. So sind hohe Energiepreise in den ostdeutschen Ländern auch Folge mangelnden Wettbewerbs auf den Märkten für leistungsgebundene Energie; der Mangel an Finanzierungsmitteln auch Ausdruck von Kapitalmarktregulierungen; hohe Baukosten auch Konsequenz bau- und denkmalrechtlicher Auflagen. Dem Staat kommt vorrangig die Aufgabe zu, solche Ursachen für betriebliche Schwierigkeiten und mangelnde Standortattraktivität zu beseitigen; deren Kompensation durch Förderung kann nur zweitbeste Lösung sein.

2. Lohnpolitik

Ein besonderes Hemmnis im Aufbauprozeß stellt die im Vergleich zu der tatsächlich erwirtschafteten Wertschöpfung hohe Lohnkostenbelastung ostdeutscher Betriebe dar. Im Durchschnitt der ostdeutschen Wirtschaft liegen die Lohnstückkosten um 30 vH über dem westdeutschen Niveau, und dies, obwohl viele Betriebe sich mit ihren Belegschaften auf eine untertarifliche Bezahlung geeinigt haben. Die Bindungswirkung des Flächentarifvertrags ist damit in den neuen Ländern faktisch nicht gegeben.

So wünschenswert es auch wäre: Kurzfristig wird sich die Erlössituation der Unternehmen nicht verbessern lassen. Es führt daher kein Weg daran vorbei, die Lohnkostenbelastung der Unternehmen auf ein erträgliches Maß zu senken, um mehr Betriebe in die Lage zu versetzen, materielle und immaterielle Investitionen aus eigener Kraft finanzieren zu können. Die Tarifpolitik, will sie eine weitere Erosion des Flächentarifvertrags verhindern, muß daher die besondere Situation ostdeutscher Betriebe noch schärfer in den Blick nehmen und eine stärkere Berücksichtigung der einzelbetrieblichen Gegebenheiten zulassen.²⁵

Dies kann am besten in der Weise geschehen, daß die in den Tarifverträgen festgelegten Min-

deststandards auf einem Niveau fixiert werden, das auch von leistungsschwachen Betrieben noch getragen werden kann. Zu präferieren sind dabei Lösungen, die das monatliche Einkommen der Beschäftigten möglichst unverändert lassen, gleichzeitig aber eine deutliche Kostenentlastung der Betriebe ermöglichen. Dies könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, daß bei gleichbleibenden tariflichen Monatslöhnen tariflich vereinbarte Sonderzahlungen, wie Überstundenzuschläge oder auch Urlaubs- und Weihnachtsgeld, reduziert werden. Eine Arbeitskostenentlastung könnte auch durch eine Verlängerung der Jahresarbeitszeit bei konstanten Monatslöhnen erreicht werden, so zum Beispiel durch Verzicht auf Urlaubstage. Dies könnte ergänzt werden durch eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Rahmen von Arbeitszeitkontingenten. Auch eine Beteiligung der Arbeitnehmer am betrieblichen Risiko durch Einführung erfolgsabhängiger Tariflohnkomponenten wäre geeignet, Arbeitsplätze sicherer zu machen.

Notwendig ist eine flexiblere und beschäftigungsfreundlichere Organisation der Arbeitsmarktbeziehungen in den neuen Ländern ohnehin: Angesichts der höheren Erwerbsneigung der ostdeutschen Bevölkerung ist eine Orientierung an westdeutschen Vorbildern nicht dazu geeignet, die in Ostdeutschland gewünschte Zahl der Arbeitsplätze auch nur annähernd zu erreichen. Tarifverträge für den Osten Deutschlands sollten dies berücksichtigen.

3. Wirtschaftsförderung

Die Verbreiterung der unternehmerischen Basis und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vorhandener Unternehmen bedürfen auch mittelfristig noch der Unterstützung durch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Wesentliche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung des Bundes für die neuen Länder sind bis zum Jahre 1998 befristet. Da aber bereits heute abzusehen ist, daß die wesentlichen Hemmnisse des Aufbauprozesses – schlechte Standortbedingungen und erhöhte Risikoanfälligkeit eines großen Teils der Unternehmen – bis dahin nicht beseitigt sein werden, muß die spezielle Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer

²⁵ Vgl. POHL, R.; SCHNEIDER, H.: Tarifpolitische Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1996.

auch nach 1998 für eine gewisse Zeit fortgeführt werden.²⁶

Das bisherige Instrumentarium läßt eine klare Grundlinie freilich nicht mehr erkennen: So läßt sich die Förderung in ihrer Gesamtheit nicht als eindeutig wachstumsorientiert charakterisieren, denn Maßnahmen zur Unterstützung des Neuaufbaus rentabler Produktionen stehen neben Subventionen zur Erhaltung auch langfristig nicht rentabler Betriebe; sie ist auch nicht neutral gegenüber bestimmten unternehmerischen Aktivitäten, denn eine Basisförderung bei den Investitionen konkurriert mit der Unterstützung einzelner unternehmerischer Funktionalbereiche; und sie ist nicht immer richtig konzipiert, denn häufig kuriert sie nur an den Symptomen herum, beseitigt jedoch die tieferliegenden

Ursachen von Entwicklungsrückständen nicht. Hinzu kommt, daß mit zunehmender Gewöhnung an Subventionszahlungen deren Wirksamkeit schwindet, weil unerwünschte Verhaltensanpassungen ausgelöst werden. Dies alles ist auch eine Folge des weitgehend unkoordinierten Nebeneinanders von Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, die in ihrer Gesamtheit nur noch schwer zu überblicken sind. All dies spricht dafür, die Förderung auf die besonders wichtigen Instrumente zu konzentrieren (vgl. Übersicht).

Ausgehend von der Überlegung, daß unternehmerische Aktivität in den neuen Ländern durch Standortdefizite allgemein beeinträchtigt ist, sollte für eine begrenzte Zeit an einer Art von Basisförderung festgehalten werden. Um die Modernisie-

Übersicht:

Ausgewählte Maßnahmen der Wirtschaftsförderung des Bundes in den neuen Ländern
- Stand 1996 -

Förderzweck	derzeitiges Programmangebot	Programmvorschlag für 1999
1. Investitionsförderung	Investitionszulage GA-Investitionszuschuß Sonderabschreibungen	Investitionszulage (7,5 vH) GA-Investitionszuschuß –
2. Existenzgründungs- förderung	Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 1) ERP-Existenzgründungsprogramm ERP-Aufbauprogramm KfW-Mittelstandsprogramm DtA-Existenzgründungsprogramm	Existenzgründungsprogramm (für materielle und immaterielle Investitionen, auch FuE)
3. Wachstumsförderung	Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 1) ERP-Aufbauprogramm KfW-Mittelstandsprogramm	Eigenkapitalhilfeprogramm (für materielle und immaterielle Investitionen, auch FuE)
4. Liquiditätshilfen	(siehe auch die unter 2. und 3. genannten Programme) Eigenkapitalergänzungsprogramm Konsolidierungsfonds	(siehe 3.)
5. Beteiligungsförderung	KfW-Beteiligungsfonds Ost ERP-Beteiligungsprogramm Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 2) Konsolidierungsfonds	–
6. Absatzförderung	Pilotvorhaben Textil-/Bekleidungsindustrie Vermarktungshilfen Inlandsmesseförderung Auslandsmesseförderung	(siehe 3.)
7. Innovationsförderung (Auswahl)	Personalförderung-Ost Industrielle Gemeinschaftsforschung Auftragsforschung-Ost Kooperationsförderung ERP-Innovationsprogramm	(siehe 3.)
²⁶ Vgl. DIW; IfW; IWH: <u>Beteiligungskapital für Technologieunternehmen</u> <u>Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland</u> <u>Projektförderung des BMBF</u>	Beteiligungskapital für Technologieunternehmen Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland Projektförderung des BMBF	

Quelle: DIW, IfW, IWH: Wirtschaftsreihe 2/1997. Halle 1997.

rung und Expansion der Betriebe zu unterstützen, sollte diese an die Investitionstätigkeit gekoppelt werden. Das könnte durch eine allgemeine Investitionszulage geschehen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, und die, ausgehend von einem Fördersatz von 7,5 vH, mit zunehmendem Abbau der Standortdefizite reduziert wird. Da sich Standortdefizite aber nicht in allen Branchen in gleicher Weise auswirken, erscheint es sinnvoll, diese Zulage auf jene Wirtschaftszweige zu konzentrieren, die im überregionalen Wettbewerb stehen: Dies sind im wesentlichen die Industrie und ausgewählte produktionsnahe Dienstleistungsbranchen.

Um Ansiedlungen externer Investoren auch weiterhin einen besonderen Anreiz zu geben, sollte darüber hinaus im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zunächst eine Förderpräferenz für die neuen Bundesländer beibehalten werden. Der Vorzug dieses Instruments liegt dabei darin, daß Einzelfallentscheidungen durch die Landesregierungen möglich sind, somit regionale und sektorale Schwerpunkte mit Blick auf eine Maximierung der Wachstumsimpulse gesetzt werden können.

Damit die Gründung neuer Unternehmen nicht an Finanzierungsengpässen scheitert, sollten im Rahmen eines besonderen Existenzgründungsprogramms für die neuen Länder auch künftig eigenkapitalähnliche Darlehen vergeben werden können. Da es dabei um die Verfügbarkeit von langfristig bereitgestelltem Kapital geht, brauchen diese Darlehen keinen besonders hohen Subventionswert aufzuweisen.

Schließlich ist zu bedenken, daß zahlreiche Betriebe zwar gute Wachstumsperspektiven aufweisen, aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen jedoch in ihrer Entwicklung gehemmt sind. Eine im strengen Sinne ursachenadäquate Förderung hätte in diesem Fall zwar an einer Vielzahl unternehmerischer Funktionalbereiche anzusetzen, zum Beispiel bei Vertrieb und Absatz oder bei Forschung und Entwicklung. Von einer solchen Ausdifferenzierung der Förderung ist indes abzuraten, würde damit den Unternehmen doch ein Zuviel an Eigenverantwortung abgenommen. Da Wettbewerbsnachteile ostdeutscher Unternehmen sich letztlich in deren Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung niederschlagen, ist die staatlich unterstützte Bereitstellung marktgerecht verzinsten Kredite ohne enge Zweckbindung auch in diesem Fall zielgerecht.

Eine darüber hinausgehende Bevorzugung Ostdeutschlands in der Wirtschaftsförderung erscheint nicht notwendig: Das beschriebene Programm gewährleistet es, daß hinreichende Unterstützungsmöglichkeiten bestehen, die letzte Verantwortung für Erfolg oder Mißerfolg jedoch beim Unternehmer verbleibt. Denn ohnehin sollte klar sein, daß die Sonderförderung-Ost nicht zur Normalität werden darf: Mittelfristig wird auch Ostdeutschland in die bundesweit nach allgemeinen Grundsätzen geregelte Wirtschaftsförderung einbezogen werden müssen.

Joachim Ragnitz

Reale Aufwertung: Wachstumsbremse für mittel- und osteuropäische Länder

Die starke reale Aufwertung ihrer Währungen hat in den vergangenen Jahren den Handel der mittel- und osteuropäischen Länder mit der EU beeinträchtigt. Ihre Defizite im Handel mit der EU sind beständig gestiegen. Die Struktur des Defizits läßt vermuten, daß die Länder nicht die ihnen zugeschriebenen komparativen Kostenvorteile befriedigend auszunutzen vermochten. Die bisherigen Produktivitätsfortschritte reichten offensichtlich nicht aus, die Wirkung interner und externer Inflationsursachen zu kompensieren. Hinzu kamen starke Devisenzuflüsse, die einen nominalen Auf-

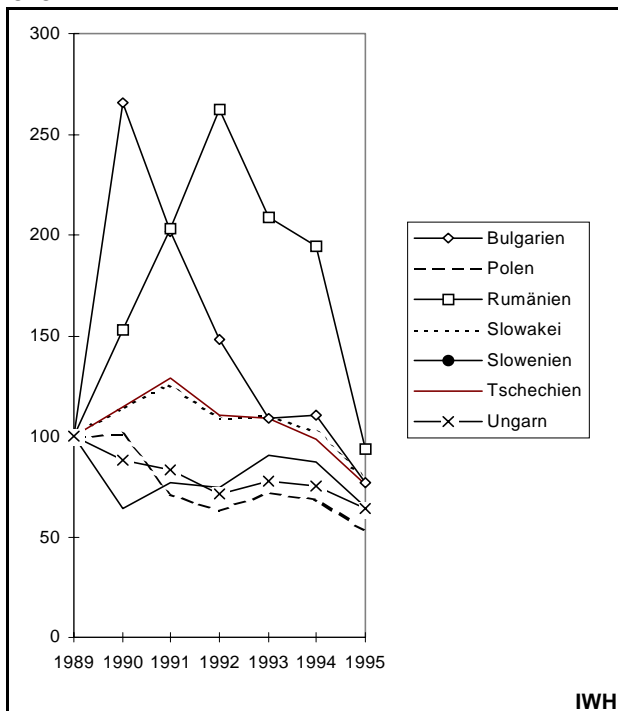
wertungsdruck verursachten und die Inflationsbekämpfung erschwerten. Außerdem fand in einigen Gütermarktsegmenten – vor allem bei Investitionsgütern – vermutlich eine Anpassung des Inlandspreisniveaus an das höhere EU-Niveau statt: eine unmittelbare Folge der Marktöffnung. Eine fortgesetzte reale Aufwertung kann im Falle eines Beitritts zur EU zu einer Wachstumsbremse für die Reformländer werden. Unter diesen Umständen sollten die Länder längere Übergangsfristen bei der Öffnung ihrer Märkte anstreben. Nützlich könnte auch eine stärkere nominale Abwertung ih-

rer Währungen vor dem Beitritt sein. Notwendig ist aber in jedem Falle die Förderung von Produktivitätsfortschritten.

Die Entwicklung von realem Wechselkurs und Handelsbilanz

Der Wechselkurs der Währungen der meisten Länder, die Assoziierungsverträge mit der EU abgeschlossen haben, wertete zwischen 1989 und 1995 erheblich gegenüber dem ECU auf (vgl. Abbildung), obwohl in allen Ländern nominale Abwertungen in unterschiedlichem Maße stattfanden. Einige Länder starteten ihre Wirtschaftsreformen sogar mit einer drastischen Unterbewertung ihrer Währung gegenüber der Kaufkraftparität.²⁷ Vergli-

Abbildung:
Realer Wechselkurs der nationalen Währungen gegenüber dem Ecu^a



^a Nominaler Kurs der Währungen mittel- und osteuropäischer Länder gegenüber dem Ecu deflationiert mit dem Konsumgüterpreisindex der Länder und der EU. Slowakei und Tschechien bis 1992: Tschechoslowakische Krone; Rückrechnung bis 1989 mit unterschiedliche Inflationsraten.

Quelle: Nationale Statistiken; Wifo-Datenbank.

chen mit diesen Abwertungen in einzelnen Jahren (besonders deutlich Bulgarien und Rumänien 1990 bzw. 1992, aber auch die damalige Tschechoslowakei 1991) werteten die Währungen der meisten Länder bis 1995 um mindestens 50 vH real auf.

Mit der realen Aufwertung erodierte der Schutz, den der Wechselkurs in einer offenen Wirtschaft für einige Sektoren vor Importen bietet, und gleichzeitig verringerten sich auch die Arbeitskostenvorteile für einige exportorientierte Sektoren. In dieses Bild passen Klagen polnischer Textilunternehmen, wonach die reale Aufwertung des Zloty nicht nur die Ausnutzung von Importkontingenten der EU bei Fertigwaren, sondern sogar Lohnveredelungsgeschäfte zunehmend unrentabel mache.²⁸

Dies hatte Auswirkungen auf die Handelsbilanz.²⁹ Der Saldo im Gesamthandel der EU mit vier im weiteren vorwiegend betrachteten CEFTA-Ländern (Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei) wurde 1991 für die EU positiv, und der Überschuss vervierfachte sich nahezu bis 1995 (vgl. Tabelle 1). Der weitere Verlauf der Liberalisierung im beiderseitigen Handel spricht eher für steigende Überschüsse der EU. Die beiderseitige Marktöffnung erfolgte bisher asymmetrisch zugunsten der Reformländer. Danach mußten die meisten EU-Märkte für gewerbliche Waren aus den nunmehr fünf CEFTA-Ländern sowie Bulgarien und Rumänien bis 1996 vollständig liberalisiert werden, d.h. ein Import kann frei von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen erfolgen. Die Reformländer müssen ihre Märkte ab 1996 jedoch stärker als die EU öffnen, was befürchten läßt, daß sich die Passivierung des Handels 1996 und in den nachfolgenden Jahren noch verstärken wird. Dies unterstreichen übrigens auch die Handelszahlen für das erste Halbjahr 1996. Danach dürfte das Defizit der CEFTA-Länder (diesmal einschließlich Slowenien) im Gesamthandel von etwa 6,8 Mrd. US-Dollar im ersten Halbjahr 1995 auf mehr als 10 Mrd. US-Dollar im ersten Halbjahr 1996 gestiegen sein. Nur Ungarn vermochte sein Defizit zu senken.

²⁷ Dazu gehörten insbesondere Tschechien, die Slowakei, Polen, Bulgarien und Rumänien, deren Exchange Rate Deviation Index (Wechselkurs zu Kaufkraftparität) 1991/1992 bei mehr als 3 lag. Lediglich Ungarn und Slowenien wiesen mit Größen von unter 2 „normale“ Werte auf. Vgl. HAVLIK, P.: Trends in purchasing power parities and competitiveness in Central and Eastern Europe, in: WIIW-Forschungsberichte Nr. 225. Wien 1996, S. 25-40.

²⁸ Vgl. Zycie gospodarcze, Warschau, Nr. 1/1996, S. 38.

²⁹ Neuere empirische Untersuchungen bestätigen die Sensitivität der Handels gegenüber Wechselkursschwankungen im Zeitraum 1991-1995. Vgl. beispielsweise ORLOWSKI; LUCJAN: Exchange rate policies in the transforming economies of Central Europe. Conference paper, EACES conference. Grenoble, September 1996.

Tabelle 1:

Handel der Europäischen Union^a mit Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei (CEFTA) in ausgewählten Produktgruppen nach der EU-Statistik
- in Mio. ECU -

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gesamthandel der EU mit CEFTA						
Exporte der EU	9.876	15.174	18.472	22.073	26.707	32.991
Importe der EU	10.780	13.897	16.598	17.535	22.278	28.068
Saldo	-904	1.278	1.874	4.537	4.429	4.923
Landwirtschaftliche Produkte (EU-Nomenklatur Kapitel 1-24)						
Exporte	883	1.415	1.570	1.958	2.237	3.023
Importe	2.034	2.247	2.059	1.791	1.979	2.202
Saldo	-1.151	-832	-489	166	259	821
Textilwaren (Kapitel 50-63)						
Exporte	1.033	1.485	1.918	2.392	2.894	3.319
Importe	1.355	1.902	2.435	2.851	3.413	3.732
Saldo	-323	-417	-517	-459	-519	-413
Stahl- und Kohleerzeugnisse (Kapitel 72-73)						
Exporte	368	482	631	822	1.040	1.525
Importe	1.142	1.343	1.782	1.645	2.300	2.986
Saldo	-774	-861	-1.152	-823	-1.260	-1.460
Maschinen und Transportausrüstungen (Kapitel 84-89)						
Exporte	3.918	6.336	7.507	8.723	10.672	13.613
Importe	1.437	2.112	2.835	3.695	4.965	7.501
Saldo	2.480	4.224	4.672	5.027	5.707	6.113

^a EU(12).

Quelle: Eurostat.

Die reale Aufwertung hatte aber auch Auswirkungen auf die Struktur der Handelsbilanz. Als die EU 1990 begann, ihre Märkte für Waren aus den mittel- und osteuropäischen Ländern zu öffnen – zunächst durch die Ausweitung des Allgemeinen Präferenzsystems und dann durch die handelspolitischen Regelungen der Europa-Verträge seit März 1992 –, wurde erwartet, daß die Länder ihre komparativen Kostenvorteile vor allem im Bereich arbeitsintensiver Produktion ausnutzen könnten. Befürchtungen wurden laut, daß dies zu einem erheblichen Arbeitsplatzverlust in der EU führen müßte. Diese Befürchtungen werden auch heute mit Blick auf den absehbaren Beitritt von mittel- und osteuropäischen Ländern zur EU geäußert.

Tatsächlich zeichneten sich folgende Strukturen ab:

1. Das bisherige Defizit der EU bei Agrarprodukten – die verglichen mit Erzeugnissen der verarbeitenden Industrie einen relativ hohen Homogenitätsgrad besitzen – wurde 1993 von einem Überschuß abgelöst, der seitdem eine stark steigende

Tendenz aufweist – dies verläuft entgegen den Erwartungen, da die osteuropäische Landwirtschaft erheblich arbeitsintensiver als die EU-Landwirtschaft ist. Hinzu kommt, daß Boden dort reichlich vorhanden ist, was die Kosten extensiver Bewirtschaftung verringert.

2. Das Defizit der EU bei Textilwaren blieb zwar bestehen, nahm entgegen den Erwartungen aber nur unwesentlich zu. Etwaige negative Beschäftigungseffekte haben hier positive Effekte im Maschinen- und Transportmittelbau bei weitem nicht aufgewogen. Im übrigen ist der Überschuß der CEFTA-Länder im Textilhandel auch eine Folge der gestiegenen Lohnveredelung, die bisher von der EU tarifär präferiert wurde (nur die Wertschöpfung wird besteuert). Hätte es diese Vorzugsbehandlung nicht gegeben (in Zukunft wird sie wegfallen), hätten die CEFTA-Länder vermutlich nur eine ausgeglichene Bilanz erreicht.

3. Der traditionelle Überschuß der EU bei Maschinen und Transportausrüstungen hat sich seit 1990 mehr als verdreifacht. Dies entspricht allgemein den

Erwartungen, wonach die besser mit Sachkapital und innovativer Kraft ausgestattete EU vorwiegend Produkte mit höherer Technologie exportiert.

4. Lediglich bei Stahlprodukten und Kohle (EGKS-Waren) zeigt das traditionelle Defizit der EU eine steigende Tendenz. Dies ist insofern erstaunlich, weil diese Industrien eher kapital- und energieintensiv sind, und die CEFTA-Länder als Länder mit relativ knapper Kapitalausstattung hier eigentlich keine speziellen komparativen Vorteile gegenüber der EU besitzen. Die derzeit noch hohe Wettbewerbsfähigkeit der Industrien der CEFTA-Länder wird aber erklärlich, wenn man den Zustand des Kapitalstocks berücksichtigt. Der Kapitalstock ist veraltet und weitgehend abgeschrieben. Kapitalkosten spielen derzeit offenbar keine Rolle für die Preise. Hinzu kommt ein ziemlich hohes Niveau der Subventionierung des Kohlexports (in Polen),³⁰ was immer wieder Dumping-Vorbehalte der EU auslöst. Bei einem von der EU geforderten Abbau der Subventionen für Energie (und bei einer Übernahme etwa der Umweltbestimmungen im Gemeinschaftsrecht) dürfte die Überschußposition erodieren.

Marktzugangsbeschränkungen der EU und Aufbringungsprobleme der CEFTA-Länder

Nun war die reale Aufwertung nicht der einzige Faktor für die Defizitbildung in den Handelsbilanzen, und er muß auch nicht der ausschlaggebende gewesen sein. Eine andere Erklärung für die wachsenden Handelsbilanzdefizite kann beispielsweise in den noch bestehenden Marktzugangsbeschränkungen seitens der EU gesucht werden – trotz asymmetrischer Markttöffnung zugunsten der Assoziierungsländer.

Tatsächlich waren von der Asymmetrie der Markttöffnung landwirtschaftliche Produkte, Textilwaren und EGKS-Waren zunächst ausgeschlossen. Die Liberalisierung von Textilwaren und Stahl erfolgt seitens der EU bis 1997/98, von Kohle in einer längeren Perspektive. Im Agrarhandel wurden den mittel- und osteuropäischen Ländern nur

kleinere Konzessionen gewährt; die Hauptmärkte der Union blieben vorerst geschlossen. Trotz der Liberalisierung der Importe gewerblicher Waren seitens der Union bleiben die Importe aus den mittel- und osteuropäischen Ländern einer Vielzahl handelsbeschränkender Maßnahmen unterworfen, die man unter dem Begriff des „gelenkten Handels“ fassen kann. Dabei handelt es sich unter anderem um Anti-Dumping-Drohungen bzw. -Verfahren, Selbstschutzklauseln oder freiwillige Exportbeschränkungen. Diese Handelsbeschränkungen sind zwar nach den WTO-Regeln rigoros abzubauen, aber für den potentiellen Anwender liegt ihre Attraktivität in der mangelnden Kontrollierbarkeit eines Verbots. Sie werden – wenn überhaupt – voraussichtlich erst nach einer Aufnahme der Reformländer in die EU wegfallen.

Marktzugangsbeschränkungen im Agrarhandel, bei Textilwaren und EGKS-Waren sind allerdings nicht auf die EU beschränkt. Auch die Reformländer dürfen den Zugang zu ihren Märkten beschränken, und tun dies auch, selbst im formal bereits liberalisierten gewerblichen Bereich.³¹ Bei protektionistischer Waffengleichheit müßte aber eher die Tendenz zu einer ausgeglichen Handelsbilanz vorherrschen, wie etwa bei Textilwaren.

Für die mangelnde Ausnutzung komparativer Kostenvorteile werden auch andere Erklärungen angeführt: Aufbringungsprobleme werden beispielsweise dort konstatiert, wo Importquoten der EU nicht ausgenutzt werden (traditionell bei Agrar- und Textilwaren). Nach einem Bericht der *EU-Kommission*³² haben die mittel- und osteuropäischen Länder auch im Wirtschaftsjahr 1995 ihre Agrarkontingente nicht ausgenutzt, was mit dem Rückgang der Investitionen und der starken Witterungsabhängigkeit der Produktion erklärt wird. Der zitierte Bericht erwähnt im übrigen auch die Möglichkeit einer restriktiven Verwaltung von saisonalen Importlizenzen seitens der EU bei Agrar-

³⁰ In Polen arbeitet ein Großteil der Kohlebergwerke unrentabel, kann aber aus politischen Gründen nicht geschlossen werden. Etwa 25 vH der Beschäftigung gelten als Überbeschäftigung. Der Exportpreis wird derzeit durch hohe Inlandspreise für Kohle subventioniert. Vgl. Rzeczpospolita vom 31. August 1996, S. 7.

³¹ Dies führt immer wieder zu Konflikten mit der EU, so beispielsweise gegenwärtig mit Polen über Beschränkungen des Imports von Brennstoffen, Gebrauchtwagen ohne Katalysator oder von Teilen zur Montage von Kraftfahrzeugen oder im Zusammenhang mit der von Polen verlangten Zertifizierungspflicht.

³² Vgl. EU-Kommission: Inanspruchnahme der im Rahmen der Europa-Abkommen eröffneten Zollkontingente durch die mitteleuropäischen Länder, zitiert nach einer Arbeitsunterlage des Bundeswirtschaftsministeriums. Bonn 1995.

gütern. Für Textilwaren liegen derzeit keine neuen Berichte über die Ausnutzung von Quoten vor. Aber das starke Wachstum der Textilwaren-Importe der EU aus den CEFTA-Ländern bis 1995 (30 vH) spricht nicht gerade dafür, daß Aufbringungsprobleme, wie sie vor drei bis vier Jahren bestanden haben, noch eine wesentliche Rolle spielen.

Marktzugangsbeschränkungen und Aufbringungsprobleme mögen deshalb in einzelnen Fällen und Bereichen von Bedeutung gewesen sein, aber dürften kaum jene Rolle gespielt haben wie die reale Aufwertung in dem eingangs beschriebenen Umfang. Faktisch implizierte dies einen Kostenanstieg, der durch einen entsprechenden Produktivitätsanstieg erst einmal kompensiert werden muß.

Modernisierungsbedarf und Wirtschaftswachstum

Eine andere wichtige Erklärung für Handelsbilanzdefizite bietet das teilweise starke Wirtschaftswachstum der CEFTA-Länder. Seit 1992/93 hat sich das Wachstum des BIP dieser Ländergruppe beschleunigt und belief sich 1995 auf etwa 6 vH.³³ Noch stärker haben sich die Investitionen in Anlagen und Ausrüstungen belebt. Hier dürfte das Wachstum im vergangenen Jahr durchschnittlich etwa 12 vH betragen haben. Die damit verbundene Nachfrage nach ausländischen Kapitalgütern hat sich unmittelbar in den starken Defiziten im Handel mit der EU niedergeschlagen. Hinter dieser Entwicklung steht der hohe Modernisierungsbedarf der Länder. Er kann offensichtlich nicht durch den Export von Gütern auf niedrigerer Technologiestufe finanziert werden. Das Wachstum der Märkte für traditionelle Güter in den Industrieländern ist eben erheblich weniger dynamisch als das Wachstum der Märkte für Kapitalgüter in den Reformländern.

Die mittel- und osteuropäischen Länder nutzen somit die Chancen, die ihnen die Integration in die Weltwirtschaft bietet, sichtbar in den hohen Einfuhren von Maschinen und Transportausrüstungen aus der EU. Damit können Produktivitätsfortschritte erreicht werden, die grundsätzlich in Richtung einer realen Abwertung drängen. Dies kann sogar – bei hinreichender Flexibilität des Wechselkurses –

mit einer nominalen Aufwertung verbunden sein (siehe Kasten).

In drei von vier CEFTA-Ländern hatte die Arbeitsproduktivität in der Industrie 1995 entweder das Niveau von 1989 stark überschritten oder zumindest erreicht (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Industrie von vier CEFTA-Ländern
- 1989 = 100 -

Land	1994	1995
Polen	92,4	100,3
Slowakei	112,5	119,6
Tschechien	85,5	94,4
Ungarn	108,6	120,0

Quelle: Nationale Statistiken.

In Tschechien, dessen Produktivitätsniveau 1995 noch unter dem des Jahres 1989 lag, fand immerhin eine starke Steigerung von 1994 auf 1995 statt. In allen vier Ländern war die Flexibilität des nominalen Wechselkurses stark eingeschränkt.³⁴ Demnach hätten die Produktivitätssteigerungen zumindest zwischen 1994 und 1995 in Richtung einer realen Abwertung drängen müssen. Tatsächlich werteten die Währungen real stark auf. Dafür kann es verschiedene Gründe gegeben haben:

- Kurzfristige Kapitalzuflüsse verstärkten die nominale Aufwertung, die sich aus den Produktivitätsfortschritten ergab.
- Die realen Produktionskosten, insbesondere die Lohnkosten, haben stärker als die Produktivität zugenommen.
- Die Unternehmen haben Gewinnmargen durchsetzen können, die ebenfalls den Produktivitätsanstieg überschritten haben.

Kurzfristige Kapitalzuflüsse und Wechselkurs

Nicht unbedeutend für den realen Wechselkurs dürfte der in jüngster Zeit erfolgende Zustrom spe-

³³ Berechnet nach WERNER, K.: Wirtschaftliche Erholung in den Reformstaaten setzte sich 1995 fort, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/1996. Halle, 1996, S. 16-19.

³⁴ Stilisiert betrachtet gingen die Länder von einer Fixierung ihres Kurses gegenüber einer westlichen Währung (meistens der US-Dollar) zu einer Fixierung gegenüber einem Währungskorb über. Einige Länder ergänzten dies mit einem crawling-peg-System und/oder der Einführung von Bandbreiten. All dies war – mit Ausnahme in Tschechien – mit diskretionären Abwertungen verbunden.

Wechselkursreaktionen

Für den realen Wechselkurs r gilt per Definition

$$(1) \quad r = e \frac{p_a}{p_i}$$

mit e als nominalem Wechselkurs, p_a als ausländischem Preis(niveau) und p_i als inländischem Preis(niveau). Eine nominale oder reale Abwertung liegt vor, wenn r und e steigen. Eine Senkung des inländischen Preisniveaus führt bei Konstanz des ausländischen Preisniveaus und des nominalen Wechselkurses zu einer realen Abwertung. Wenn dagegen der reale Wechselkurs konstant bleiben soll, würde eine nominale Aufwertung vorliegen. Das inländische Preisniveau ist - vereinfacht geschrieben - abhängig von

$$(2) \quad p_i = \frac{w\pi}{q}$$

mit q als Produktivität, w als Geldlohnsatz und π als Aufschlag der Unternehmen auf die Kosten (Gewinnmarge). Gleichung (1) kann dann geschrieben werden als

$$(3) \quad r = e q \frac{p_a}{w\pi}$$

Fall A: Der reale Wechselkurs r bleibt konstant, e ist flexibel: Steigt die Produktivität bei Konstanz von Löhnen und Gewinnmargen, folgt eine nominale Aufwertung (e sinkt). Die Produktivitätsverbesserung führt über eine aktive Handelsbilanz zu einer vermehrten Nachfrage nach inländischer Währung. Bleibt die Produktivität konstant, steigen dafür aber entweder Löhne oder Gewinnmargen, folgt eine nominale Abwertung (e steigt). Auch hier wirkt der Handelsbilanzmechanismus.

Fall B: Der nominale Wechselkurs e soll konstant bleiben: Der Anstieg der Produktivität führt nun zu einem Anstieg von r , d.h. zu einer realen Abwertung, wenn Lohnsatz und Gewinnmarge konstant bleiben. Wenn jedoch die Produktivität unverändert bleibt und Löhne und Gewinne steigen, muß eine reale Aufwertung folgen.

Für die Beurteilung einer realen Wechselkursentwicklung sind also vier Faktoren von Bedeutung: die Reaktion des nominalen Wechselkurses, die Produktivitätsentwicklung und die Entwicklung von Löhnen (Kosten generell) und Gewinnmargen.

kulativen Kapitals sein, der in Polen und Tschechien zur Einführung von Bandbreiten anstelle weitgehend fixer Wechselkurse zwang und in der Folge zu einer nominalen Aufwertung führte. Die Kapitalzuflüsse lösten einen zusätzlichen (über den Produktivitätsfortschritt hinausgehenden) nominalen und damit auch einen realen Aufwertungsdruck aus – ersteres über eine steigende Nachfrage nach der Währung des Gastlandes, letzteres über eine Ausweitung der inländischen Geldmenge, die eine Quasi-Akkommodierung inländischer Kostensteigerungen bedeutete. Die Zentralbanken Polens und Tschechiens hatten erhebliche Schwierigkeiten, die Wirkungen der Devisenzuflüsse auf das inländische Geldangebot zu sterilisieren. Eine Ursache spekulativer Kapitalzuflüsse war bisher offenbar ein hohes Zinsdifferential bei relativ geringem Wechselkursrisiko.

Lohnkosten

In allen Ländern ist es in den vergangenen Jahren zu einem starken Anstieg der Nominallöhne gekommen. Dies gilt auch für die vier hier eingehender betrachteten CEFTA-Länder (vgl. Tabelle 3). Der Nominallohnanstieg hat über höhere Preise zu einer realen Aufwertung beigetragen, da der Produktivitätsfortschritt zu schwach ausfiel und der nominale Wechselkurs nicht ausreichend abwertete.

Tabelle 3:
Die Entwicklung der Nominallöhne in vier CEFTA-Ländern^a
- 1989 = 100 -

Land	1994	1995
Polen	2.283	3.055

Slowakei	204	233
Tschechien	218	258
Ungarn	308	359

^a Nominale Löhne deflationiert mit dem Konsumgüterpreisindex der Länder.

Quelle: Nationale Statistiken.

Diese Entwicklung war nicht nur im Zeitraum 1989 bis 1994 zu beobachten, also in der ersten Transformationsphase. Sie fand auch von 1994 auf 1995 – also in einer Phase deutlich abgeschwächter „Transformationsinflation“ und des Wechsels von einer schrumpfenden zu einer wachsenden Wirtschaft – statt.

Kosten- und Gewinneffekte durch Integration

Eine andere Ursache für eine reale Aufwertung könnte darin bestanden haben, daß bei zunehmender Marktöffnung das generell höhere Preisniveau des EU-Auslands auf das inländische Preisniveau übertragen wird.

Die OECD berechnet regelmäßig für ihre Mitgliedsländer komparative Preisniveauindizes, um internationale Kaufkraftvergleiche anzustellen. Preisniveauindizes ergeben sich durch die simple Relation zwischen Kaufkraftparität einer Währung und ihrem Wechselkurs. Diese Berechnung hat die OECD 1993 erstmals auch für die mittel- und osteuropäischen Ländern durchgeführt. Ein Abbau komparativer Preisniveauunterschiede schlägt sich statistisch in einer Annäherung des Wechselkurses an die Kaufkraftparität nieder und entspricht einer realen Aufwertung. Die Berechnungen der OECD für 1993 zeigen, daß die Preisniveauunterschiede zwischen mittel- und osteuropäischen Ländern und der OECD beim gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregat „Ausrüstungsinvestitionen“ bereits am geringsten waren (vgl. Tabelle 4), was angesichts der in diesem Bereich erfolgten weitgehenden Marktöffnung und des starken Importsogs nicht verwundert. Im Falle Polens stellte der Nettoimport von Maschinen und Transportausrüstungen 1993 29 vH der Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen dar, während das Preisniveau der entsprechenden Investitionsgüternachfrage bereits 88 vH des Vergleichslandes (Österreich) erreicht

hatte.³⁵ Der Preisangleichungseffekt hat bisher offensichtlich vorwiegend über die Importseite stattgefunden, könnte aber neue Impulse über die Exportseite erhalten, wenn in Zukunft Marktzugangsbeschränkungen der EU etwa bei Agrargütern wegfallen oder die Subventionen (insbesondere im tertiären Sektor und bei Energie) an die EU-Standards angepaßt werden müssen.

Hinter dem Prozeß eines Abbaus von Preisdifferenzen stehen *Spill-over*- oder Resonanz-Effekte. Bei qualitativ wettbewerbsfähigen Inlandsprodukten gibt es für den inländischen Anbieter einen Anreiz, den Preis an das höhere ausländische Preisniveau anzupassen und damit eine höhere Gewinnmarge zu erzielen. Dies kann beispielsweise dann erfolgen, wenn Investoren den Import von Maschinen und Transportausrüstungen mit inländischen Kapitalgütern komplettieren, wenn also eine Automobilfabrik mit westlichen Werkzeugmaschinen, aber inländischer Elektroinstallation ausgerüstet wird. Investoren tun dies dann, wenn das inländische Produkt nicht schlechter als ein alternatives ausländisches Produkt ist, aber zu erheblich niedrigeren Kosten produziert wird. Der inländische Anbieter dieses Produktes erhält dann einen Spielraum, seine Gewinnmarge anzuheben.

Darüber hinaus schlagen sich die höheren Preise ausländischer Investitionsgüter auch in höheren Kapitalkosten (Abschreibungen) nieder, die erst noch durch eine entsprechend höhere Produktivität verdient werden müssen. So könnte beispielsweise die notwendige Modernisierung des Kapitalstocks in der Eisen- und Stahlerzeugung in Zukunft nicht nur zu einem Rückgang der Überschüsse bei EGKS-Waren führen, sondern auch zu höheren Produktionskosten in der Landwirtschaft und in anderen Sektoren.

Wenn in Zukunft die Subventionierung von Dienstleistungen und Energie beschränkt werden muß, können Tarifierhöhungen sich auch in den Produktionskosten handelbarer Güter niederschlagen. Schließlich könnten Exporteure feststellen, daß ihr Produkt im Ausland zu einem höheren Preis (umgerechnet in Inlandswährung) als im Inland abgesetzt werden kann. Dann besteht eben-

³⁵ Die entsprechenden Importanteile betrugen 1993 für Tschechien 23 vH und für die Slowakei 11,4 vH. Eigene Berechnungen auf Basis der Statistischen Jahrbücher Tschechiens und der Slowakei.

Tabelle 4:

Preisniveauindizes ausgewählter Aggregate der Endnachfrage (Kaufkraftparität/Wechselkurs) 1993

- Österreich = 100^a -

Verwendung des BIP	Bulgarien	Polen	Rumänien	Slowakei	Slowenien	Tschechien	Ungarn
Privater Inländerkonsum	21,5	36,9	20,4	28,2	54,9	26,0	43,6
Lebensmittel	34,0	44,3	34,6	33,2	65,1	33,4	52,4
Bekleidung und Schuhe	22,5	47,1	22,9	36,6	83,4	36,3	51,8
Renten, Energie	25,9	19,2	9,0	12,1	43,6	13,7	30,2
Fahrzeuge - Anschaffung	76,1	111,0	71,1	82,9	93,8	82,0	92,1
Bruttoanlageinvestitionen	42,2	54,1	46,9	42,9	68,3	42,6	81,0
Ausrüstungsinvestitionen	84,4	88,3	71,4	90,9	104,6	85,1	132,9
Fahrzeuge	80,7	96,8	83,1	111,2	104,5	81,9	138,9
Nichtelektrische Maschinen	85,9	89,7	64,9	86,1	105,9	84,2	129,2
Elektrische Maschinen	84,2	78,7	86,0	85,1	100,2	92,3	137,4
Bruttoinlandsprodukt	24,7	39,8	25,8	30,9	57,7	30,1	51,8

^a Im OECD-Vergleichsprojekt diente Österreich als „Brückenland“ zwischen OECD und Reformländern..

Quelle: Rittenau, R.: Wirtschaftsvergleiche mit Österreichs Nachbarländern 1993, in: Statistische Nachrichten 9/1995, Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien 1995, S. 703-111 und ders.: Wirtschaftsvergleich Osteuropa 1993, in: Statistische Nachrichten 10/1995, Wien 1995, S. 797-808.

falls ein starker Anreiz, die Gewinnmarge und damit den Preis für inländische Anbieter anzuheben. Dies könnte insbesondere für Agrar- und Nahrungsgüter eintreten, wo die Produzentenpreise in den mittel- und osteuropäischen Ländern erheblich unter denen in der EU liegen.³⁶ Preisarbitrage würde dann zu einem Anstieg des inländischen Preisniveaus führen. Dies wiederum könnte höhere Lohnforderungen der Arbeitnehmer auslösen.

Ausblick auf EU-Mitgliedschaft

Der angestrebte Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU impliziert eine weitgehende Öffnung ihrer Gütermärkte und möglicherweise auch verstärkte Devisenzuflüsse in Form von kurzfristigem Kapital. Im Lichte der Erfahrungen mit der bisherigen Öffnung ihrer Wirtschaft könnten die Länder drei Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die Gefahr einer Anpassung des inländischen Preisniveaus sollte Anlaß sein, über längere Übergangsbestimmungen bei der Öffnung der Märkte

neuer Mitglieder nachzudenken. Übergangsbestimmungen zwischen sieben und zehn Jahren wurden auch Griechenland, Portugal und Spanien eingeräumt, *nachdem* sie von der EU aufgenommen wurden. Diese Übergangsbestimmungen galten nicht nur für den Agrarsektor, sondern auch für einige Bereiche der gewerblichen Wirtschaft. Für die mittel- und osteuropäischen Länder wären hier insbesondere Textilwaren und andere Verbrauchsgüter zu erwähnen. Die Europa-Verträge sind aber eher angelegt, *vor* Beitritt eine Freihandelszone zu errichten.

2. Zu überlegen ist auch, ob die neuen Mitgliedsländer nicht mit einer im technischen Sinne (gemessen an der Kaufkraftparität) stärker als bisher unterbewerteten Währung in die EU und in das sich abzeichnende EWS II eintreten sollten, um mögliche Preisanpassungsprozesse vorwegzunehmen und Wettbewerbsverluste abzumildern.

3. In jedem Falle wird es notwendig sein, die Attraktivität der Beitrittsländer für Direktinvestitionen aus der EU zu erhöhen, um möglichst schnell Produktivitätsfortschritte zu erzielen und der negativen Wirkung einer Preisanpassung nach oben zu begegnen. Dies ist vor allem eine Aufgabe für die Länder selbst, die für politische Stabilität, die

³⁶ Vgl. TANGERMANN, S.; JOSLING, T.: Pre-accession agricultural policies for central Europe and the European Union. Gutachten im Auftrag der Europäischen Kommission, Dezember 1994, S. 35 ff.

Beseitigung von rechtlichen Investitionshemmnissen und für eine günstige Infrastruktur für Direktinvestitionen zu sorgen haben.

Hubert Gabrisch

